

### Menschenrechtliche Risikostandards im System der Außenwirtschaftsförderung: Berlin, 11. November 2013

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Sonstiges / other

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:  
Deutsches Institut für Menschenrechte

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Deutsches Institut für Menschenrechte. (2014). *Menschenrechtliche Risikostandards im System der Außenwirtschaftsförderung: Berlin, 11. November 2013* (Dokumentation / Deutsches Institut für Menschenrechte). Berlin. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-390689>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

#### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

# Menschenrechtliche Risikostandards im System der Außenwirtschaftsförderung

Berlin, 11. November 2013



Deutsches Institut  
für Menschenrechte

## Impressum

Deutsches Institut für Menschenrechte  
Zimmerstr. 26/27  
10969 Berlin  
Tel.: 030 25 93 59 – 0  
Fax: 030 25 93 59 – 59  
info@institut-fuer-menschenrechte.de  
www.institut-fuer-menschenrechte.de

**Redaktion:**  
Deniz Utlu, Ingrid Scheffer, Ingrid Müller

**Satz:**  
Wertewerk  
Barrierefreies Publizieren  
Tübingen

**Druck:**  
Druckerei Bunter Hund, Berlin

Februar 2014

ISBN 978-3-945139-04-2 (PDF)  
ISBN 978-3-945139-05-9 (Print)

© 2014 Deutsches Institut für Menschenrechte  
Alle Rechte vorbehalten

Gedruckt auf 100% Altpapier

## Das Institut

Das **Deutsche Institut für Menschenrechte** ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands. Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, angewandte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit nationalen und internationalen Organisationen. Es wird vom Bundesministerium der Justiz, vom Auswärtigen Amt und von den Bundesministerien für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung sowie für Arbeit und Soziales gefördert. Im Mai 2009 wurde die Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention im Institut eingerichtet.



# Inhalt

Vorwort .....	5	Anhang:	
„Soziale und menschenrechtliche Standards in der Außenwirtschaftsförderung“ .....	6	Submission to OECD Consultation between Civil Society Organisations (CSOs) and Mem- bers of the OECD's Working Party on Export Credits and Credit Guarantees (ECG) .....	15
Können Standards auch Barrieren sein? .....	7	1 NHRIs and the ICC. ....	15
„Soft Law“ politisch leichter durchsetzbar .....	7	2 NHRIs, business and human rights .....	15
Das System deutscher Außenwirtschafts- förderung .....	8	3 Issues of concern regarding OECD Common Approaches .....	16
Das Prüfverfahren .....	9	3.1 Integration of respect for human rights into evaluation processes. ....	16
Informations- und Beschwerdemöglichkeiten in den Common Approaches nicht genug beachtet	9	3.2 Transparency. ....	17
Wenig Transparenz: Anfragen der Zivilge- sellschaft zur Einsicht von Prüfberichten werden abgelehnt. ....	10	3.3 Grievance mechanisms. ....	17
„Beschwerdemechanismen in Deutschland mit leichten Zugängen!“ .....	11	4 Final remarks .....	18
Menschenrechtliche Risikoanalyse: eine Methode, die Wirtschaft und Menschenrechtsanwälte zusammenbringt. ....	12		
Referentinnen und Referenten .....	12		
Veranstaltungsprogramm .....	13		





# Vorwort

Liebe Leserinnen und Leser,

Die Bundesregierung unterstützt deutsche Unternehmen dabei, auf ausländischen Märkten zu sein bzw. sie zu erschließen: Allein im Jahr 2011 betrugen Bürgschaften und Garantien, die in Deutschland vergeben wurden, um Exporteure vor wirtschaftlichen und politischen Risiken zu schützen, rund 35 Milliarden Euro. Die mit diesen Mitteln getätigten Investitionen können soziale und menschenrechtliche Risiken sowie Gefahren für die Umwelt bergen, die unter Umständen mitgefördert werden. Die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte wenden sich in ihrer ersten Säule explizit diesem „Nexus zwischen Staat und Wirtschaft“ zu: Wo der Staat ein enges Verhältnis mit Unternehmen pflegt, etwa indem er sie unterstützt, sollte er „zusätzliche Maßnahmen zum Schutz von Menschenrechtsverletzungen durch Wirtschaftsunternehmen ergreifen“.

Im Kommentar zum Leitprinzip 3, das „allgemeine regulierende und grundsatzpolitische Aufgaben des Staates“ konkretisiert, wird auch die Rolle der Nationalen Menschenrechtsinstitutionen (NHRIs) angesprochen. Sie sollen „Staaten dabei (...) unterstützen, festzustellen, ob ihre einschlägigen Gesetze mit ihren Menschenrechtsverpflichtungen übereinstimmen und wirksam durchgesetzt werden, sowie Handlungsanleitungen für Wirtschaftsunternehmen (...) bereitstellen.“ Zu einer Diskussion darüber lud das Deutsche Institut für Menschenrechte gemeinsam mit der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) die unterschiedlichen Akteure in die HUMBOLDT-VIADRINA School of Governance ein. Die Dokumentation dieser Veranstaltung liegt nun vor. Zu den zentralen Fragen gehörten etwa, wie anspruchsvolle Standards durchgesetzt werden können, ohne dass die internationale Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen gefährdet wird und wie eine menschenrechtliche Risikoanalyse so in die Entscheidungsver-

fahren von Regierung und Exportkreditagentur, sowie von antragstellenden Unternehmen, verankert werden kann, dass der Staat seiner Schutzpflicht und die Unternehmen ihrer Verantwortung Menschenrechte zu achten gerecht werden.

Im zweiten Teil der Broschüre finden sich Empfehlungen, die das Deutsche Institut für Menschenrechte gemeinsam mit dem Dänischen Institut für Menschenrechte (Danish Institute for Human Rights) und der französischen Menschenrechtskommission (Nationale Consultative des Droits de l'homme) bei der OECD zur Revision der so genannten „Common Approaches“ eingereicht haben. Bei diesen handelt es sich um „gemeinsame Ansätze“, die von der OECD entwickelt wurden, damit ihre Mitglieder, wenn sie die Förderwürdigkeit eines Projektes prüfen, Umweltrisiken mit berücksichtigen. Später wurden die Common Approaches so revidiert, dass sie auch die Berücksichtigung sozialer Risiken implizieren. Die drei nationale Menschenrechtsinstitutionen weisen in ihren Empfehlungen darauf hin, dass die Prüfverfahren transparenter sein und Menschenrechtsaspekte klarer integriert werden und dass Betroffene, die trotz der Prüfungen, Menschenrechtsverletzungen ausgesetzt sind, Beschwerdemöglichkeiten haben sollten.

Mit dieser Broschüre möchten wir auf menschenrechtliche Chancen und Risiken in der Außenwirtschaftsförderung aufmerksam machen und die verschiedenen Akteure in ihren Bestrebungen bei einer optimierten Berücksichtigung der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte bestärken. Wir bedanken uns bei allen, die diese Veranstaltung und Diskussion ermöglichen, insbesondere dem OECD Berlin Centre und der HUMBOLDT VIADRINA School of Governance.

Michael Windfuhr,  
Stellvertretender Direktor  
Deutsches Institut für Menschenrechte

Deniz Utlu, Deutsches Institut für Menschenrechte

# Soziale und menschenrechtliche Standards in der Außenwirtschaftsförderung

Eine Veranstaltung zur Umsetzung der „Common Approaches“ der OECD und der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte am 11. November in Berlin

Am 11. November 2013 fand in der HUMBOLDT VIADRINA School of Governance (HSVG) in Berlin eine gemeinsame Veranstaltung des Deutschen Instituts für Menschenrechte und des Berlin Centre der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD Centre Berlin) zu Menschenrechtsaspekten in der Außenwirtschaftsförderung statt. Außenwirtschaftsförderung ist das System, mit dem „die Bundesregierung (...) die Aktivitäten deutscher Unternehmen zur Erschließung und Sicherung ausländischer Märkte (unterstützt)“.<sup>1</sup> Im Zentrum der Veranstaltung standen die 2012 reformierten gemeinsamen Ansätze, die „Common Approaches in der Herangehensweise bei der Umwelt- und Sozialprüfung (Due Diligence) bei staatlich geförderten Exportkrediten“ (kurz: Common Approaches). Dabei handelt es sich um Empfehlungen der OECD an ihre Mitgliedstaaten, wie Anträge von Unternehmen auf staatliche Garantien für ihre Exporte geprüft werden sollten.<sup>2</sup> Mit Exportkreditgarantien deckt der Staat, in dem das beantragende Unternehmen ansässig ist, Geschäftsrisiken ab, die entstehen, weil der Empfängerstaat politisch oder wirtschaftlich instabil ist. In Deutschland wird ein Fünftel der Exporte in „Entwicklungs- und Schwellenländer“ über dieses Instrument staatlich abgesichert.

Die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (UN-Leitprinzipien), 2011 vom UN-Menschenrechtsrat einstimmig angenommen, beziehen sich in Leitprinzip 4 explizit auf Exportkreditgarantien und konkretisieren damit die Staatenpflichten in diesem

Bereich: Wo Wirtschaftsunternehmen Staatseigentum sind oder staatliche Unterstützung erfahren, muss der Staat „zusätzliche Maßnahmen zum Schutz vor Menschenrechtsverletzungen“ ergreifen. Nichtregierungsorganisationen (NRO) haben in den letzten Jahren immer wieder die Förderung einzelner Export- bzw. Investitionsvorhaben kritisiert, wegen möglicher negativer sozialer oder ökologischer Folgen oder Menschenrechtsverletzungen<sup>3</sup>.

Ziel der Veranstaltung war es, gemeinsam mit Regierung, OECD, Exportkreditagentur und NROs darüber zu diskutieren, was bei einer weiteren Revision der Common Approaches beachtet werden müsste und ob das System der deutschen Außenwirtschaftsförderung gegebenenfalls, auch unter Beachtung der UN-Leitprinzipien, einer Reform bedarf. Tatsächlich bot die Veranstaltung einen informativen Überblick über das Instrument der Exportkreditgarantie und damit verbundene menschenrechtliche Probleme und fungierte als Plattform für zivilgesellschaftliche Akteure wie GegenStrömung und urgewald e. V., um mit Regierung, OECD und der Exportkreditagentur Euler Hermes ins Gespräch zu kommen.

Über 80 Gäste aus Wirtschaft, Zivilgesellschaft, Forschung, Regierung und Parteien und acht Referentinnen und Referenten wurden von Heino von Meyer, Direktor des OECD Centre Berlin, und der Gastgeberin Prof. Dr. Gesine Schwan, Präsidentin der HSVG, begrüßt.

<sup>1</sup> <http://www.bmwi.de/DE/Themen/Aussenwirtschaft/aussenwirtschaftsfoerderung.html> (abgerufen: 07.12.13)

<sup>2</sup> Recommendation of the council on common approaches for officially supported export credits and environmental and social due diligence: <http://www.oecd.org/tad/xc/red/commonapproaches.htm> (abgerufen: 19.11.13)

<sup>3</sup> Einige der bekanntesten Fälle werden von einem Zusammenschluss internationaler NROs, Export Credit Watch, gelistet: <http://www.eca-watch.org/> (abgerufen: 06.12.13)

## Können Standards auch Barrieren sein?

Die OECD sei bekannt für Studien und ökonomische Analysen, eröffnete Heino von Meyer inhaltlich die Veranstaltung, wenige wüssten aber von den Aktivitäten zur Standardsetzung im Rahmen einer fortschreitenden Globalisierung. Dazu zählten Prinzipien und Leitsätze sowie verbindliche Regelungen, wie etwa das Polluter-Pays-Principle<sup>4</sup>, die OECD Leitsätze für Multinationale Unternehmen oder die Anti-Bribery-Convention<sup>5</sup>. Die OECD habe sich in verschiedenen Themenfeldern um ein Level-Playing-Field – also ein Handlungsfeld, auf dem dieselben Regeln für alle Beteiligten gelten – bemüht und so weltweit Standards gesetzt und Schritt für Schritt gesteigert. Und zwar entgegen dem häufig genannten Argument, dass globale Wettbewerbsbedingungen lediglich einen Wettlauf „nach unten“ implizierten. Allerdings hätten sich die Bedingungen der Weltwirtschaft geändert und das „Spielfeld“ sei nicht mehr nur ein OECD-Feld. Auch andere „Mannschaften“ würden antreten, wie die BRICS-Staaten – Brasilien, Russland, Indien, China, Südafrika. Hieraus ergebe sich eine zentrale Frage, die für die Außenwirtschaftsförderung von Bedeutung sei: Werden hohe Standards zu Barrieren, wenn andere Länder sich nicht an die selben Regeln halten? Welche Möglichkeiten gibt es, die Erhöhung von Standards auch bei neuen Mitspielern, etwa Brasilien oder China, durchzusetzen?

## „Soft Law“ politisch leichter durchsetzbar

Im ersten Teil der Veranstaltung wurden zunächst von Praktikern Details über das Prüfverfahren von Projekten und den Entscheidungsprozess, ob ein Exportgeschäft gedeckt werden soll, vorgetragen.

David Drysdale, Abteilungsleiter der OECD Exportkreditdivision, der aus Paris angereist war, gab einen geschichtlichen Abriss über die Entwicklung der internationalen Außenwirtschaftsförderung, insbesondere das System der Exportkreditgarantien. Drysdale selbst habe, bevor er im Juni 2013 bei der OECD anfang, 17 Jahre lang als Delegierter Verhandlungen zur Vergabe von Exportkreditgarantien beigewohnt.

In den 1970er-Jahren habe ein „Subventionskrieg“ geherrscht, in dem die Regierungen über die Höhe der Subventionen versucht hätten, wirtschaftlich mit anderen Ländern zu konkurrieren. Käufer hätten nicht mehr die gewünschten, sondern die subventionierten Waren gekauft. Nicht die Qualität eines Produktes sei entscheidend gewesen, sondern die Qualität der Regierungsfinanzierung. Um diese Verzerrungen des Handels zu beenden, seien Regierungen 1978 zu dem „Arrangement on Officially Supported Export Credits“ gekommen, in dem Finanzierungsregelungen mit dem Ziel festgehalten wurden, gleiche Regeln für alle zu schaffen – das bereits von Heino von Meyer erwähnte „Level-Playing-Field“. Mit diesem Arrangement entstand die sogenannte Exportkreditgruppe (Working Party on Export Credits and Credit Guarantees), ein Zusammenschluss von Regierungen für einen Austausch über den technischen Rahmen von Exportkreditgarantien.

Vor 20 Jahren habe die Exportkreditgruppe der OECD mit Diskussionen über Good Governance und Umwelt begonnen und dafür gesorgt, dass diese zu einem Kriterium für die Entscheidung werden, ob ein Projekt unterstützenswert sei. 1997 seien Anti-Korruptionsregelungen hinzugekommen und die OECD habe die Anti-Korruptionskonvention verabschiedet. Die Exportkreditgruppe sei damit beauftragt worden, diese Konvention auch in den Regelungen zu Exportkreditgarantien umzusetzen. So habe sich die Gruppe zu einem Forum gewandelt, in dem es darum ging, Anti-Korruption und Nachhaltigkeit in der Außenwirtschaftsförderung zu verankern. Allerdings habe man keine neuen Standards entwickeln wollen – es sollte auf bestehende zurückgegriffen werden. So seien die sogenannten „gemeinsamen Ansätze“, die Common Approaches, im Jahre 2007 entstanden und 2011 und nun zuletzt 2012 revidiert worden.

Sicherlich seien solche unverbindlichen Regelungen immer ein Kompromiss, so Drysdale, aber sie ließen sich politisch leichter durchsetzen als Gesetzesänderungen, könnten immer wieder einer Revision unterzogen und so den Bedingungen der Zeit angepasst werden. Schritt für Schritt ließen sich auf diese Weise Standards erhöhen – auch weltweit. In den 1990er-Jahren sei die Frage etwa nach den Auswirkungen ei-

4 Hiernach soll der Verursacher der Umweltverschmutzung die Kosten für Maßnahmen tragen, die nötig sind, um den gesellschaftlichen Schaden wieder rückgängig zu machen oder die Verschmutzung wieder auf ein akzeptiertes Niveau herunter zu fahren. Das Prinzip wurde vom OECD Rat 1972 angenommen.

5 Diese Konvention gegen Korruption innerhalb internationaler Wirtschaftsbeziehungen wurde von den 34 Mitgliedsstaaten der OECD und außerdem von Argentinien, Brasilien, Bulgarien, Kolumbien, Russland und Südafrika angenommen: <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/oecdantibriberyconvention.htm> (abgerufen: 05.12.13)



nes Projekts auf die Umwelt nicht gestellt worden, heute bilde diese Frage eine Voraussetzung. Nicht alle Länder und auch nicht alle Banken hielten sich an Leitlinien, Standards und Empfehlungen, aber sie riskierten damit Reputationseinbußen – mit jedem Schritt, mit jeder Erhöhung der Standards, mit jedem Land, das sie achte, steige der Druck. Der „Goldstandard“ für ökologische und soziale Anforderungen an internationale Projektfinanzierungen seien die International Finance Corporation (IFC) Performance Standards. Die Common Approaches der OECD würden menschenrechtliche Sorgfaltspflichten hierüber mit einbeziehen. Auf die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte werde in der Präambel der Common Approaches Bezug genommen. Wie und ob die Empfehlungen im Einzelnen durchgesetzt werden könnten, hänge auch von der Rolle des Unternehmens in dem Projekt ab: Zu welchem Zeitpunkt, mit welchem Beitrag und welcher Bedeutung ist es involviert? Wenn das Unternehmen nur einen im Vergleich zu den anderen Beteiligten geringen Anteil am Projekt habe und die anderen keinen Wert auf Umwelt- und Sozialaspekte legten, dann habe es oft kaum Möglichkeiten etwas zu bewegen. Hier müsse entschieden werden, ob das Unternehmen das Projekt verlassen sollte oder ob und wie es doch versuchen könne, seinen bescheidenen Einfluss im Sinne von Umweltschutz und Menschenrechten einzusetzen.

## Das System deutscher Außenwirtschaftsförderung

**Dr. Matthias Koehler**, Leiter des Referats Exportfinanzierungen, Exportkreditversicherungen im Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi), ist Vorsitzender des Interministeriellen Ausschusses (IMA), der regelmäßig darüber entscheidet, ob Garantien für Exportkredite übernommen werden. Die Nachfrage nach Exportkreditgarantien habe in den letzten Jahren erheblich zugenommen. Bis zur Krise seien Kredite in Höhe von 20 Milliarden Euro pro Jahr abgesichert worden. Von 2010 bis 2012 habe sich der Betrag auf etwa 30 Milliarden erhöht. Die Schwerpunkte der abgesicherten Ausfuhren lägen beim Flugzeug-, Schiffs- und Maschinenbau, aber auch der petrochemische Be-

reich sowie der Bau von großen Fabriken seien relevant. Für die Entscheidungen des IMA, dem außer dem BMWi noch das Bundesministerium der Finanzen, das Auswärtige Amt und das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) beiwohnen, müssten zwei Kriterien erfüllt sein: die Förderungswürdigkeit und die Risikovertretbarkeit. Als förderungswürdig gelte ein Projekt, wenn es Arbeitsplätze in Deutschland schaffe und nachhaltig sei. Ob ein Projekt nachhaltig sei, werde über die Prüfung der Umwelt- und Sozialverträglichkeit festgestellt, welche seit der Revision der Common Approaches auch explizit menschenrechtliche Auswirkungen umfasse. Die Common Approaches lieferten den internationalen Rahmen, in dem die Prüfung, ob ein Projekt gefördert werden solle oder nicht, stattfinde. Die Prüfung der Bundesregierung erfolge auf der Basis von Berichten, die das vom Bund beauftragte Mandatarkonsortium, bestehend aus Euler Hermes und PriceWaterhouseCoopers, erstelle. Wichtig sei in diesem Kontext, dass die Entscheidungen über Exportkreditgarantien stets unter dem Vorbehalt getroffen würden, dass alle exportkontrollrechtlichen<sup>6</sup> Vorgaben für die betroffene Ausfuhr erfüllt seien. Diese Regelungen umfassten Ausfuhrbeschränkungen und Genehmigungspflichten hinsichtlich militärischer Güter, sogenannter Dual-Use-Güter (Güter mit doppeltem Verwendungszweck) und solcher Waren, die als Folterinstrumente missbraucht werden könnten. Das System der Außenwirtschaftsförderung sei, so Koehler, allerdings kein System zur Durchsetzung von Menschenrechten in Drittstaaten, auch wenn sie sich positiv auf diese auswirken könne. Für die Bundesregierung sei es von großer Bedeutung, dass geförderte Transaktionen nicht gegen die international vereinbarten Standards verstoßen. Daher schalte das im IMA vertretene Auswärtige Amt bei seiner Prüfung in relevanten Fällen die deutschen Auslandsvertretungen ein und kläre, ob sich aus dieser Vor-Ort-Betrachtung Bedenken gegen die Absicherung ergeben. Um Einfluss auf ein Projekt zu haben, müsse man an diesem entscheidend beteiligt sein. Länder, die nicht an die OECD-Standards gebunden seien, könnten möglicherweise einen Wettbewerbsvorteil darüber erlangen, dass sie die in der OECD gesetzten Regelungen unterbieten, erklärte Koehler.

6 Zentrales Ziel der Exportkontrolle, also der möglichen Beschränkung des Außenhandels, liegt darin, „eine Bedrohung Deutschlands oder seiner Bündnispartner durch konventionelle Waffen und Massenvernichtungswaffen zu verhindern. Auch sollen deutsche Exporte in Krisengebieten weder konfliktverstärkend wirken noch zur internen Repression oder anderen schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen beitragen. Ihre Einbindung verpflichtet die Bundesrepublik Deutschland zudem die auswärtigen Beziehungen nicht durch kritische Exporte zu belasten. Nicht zuletzt dienen Exportkontrollen der Durchsetzung von Embargo-Beschlüssen des VN-Sicherheitsrates und Umsetzung der EU-Embargoverordnungen.“ BAFA, „Kurzdarstellung Exportkontrolle“, September 2013, <http://www.ausfuhrkontrolle.info/ausfuhrkontrolle/de/aufgaben/index.html> (abgerufen: 05.12.13)

## Das Prüfverfahren

Dr. Ingo Junker, Leiter der Abteilung Nachhaltigkeit bei der deutschen Exportkreditagentur Euler Hermes, die im Auftrag der Bundesregierung die Exportkreditgarantien bearbeitet, hat mit seinem zehnköpfigen Team unter anderem die Aufgabe, die Umwelt- und Sozialprüfung nach den Common Approaches anzuwenden. Das Prüfverfahren sehe im Wesentlichen folgende Schritte vor: Nach Eingang eines Antrags auf Übernahme einer Exportkreditgarantie von Exportunternehmen oder Banken werde zunächst geprüft, ob das zu beliefernde Projekt den Common Approaches unterliege (Screening)<sup>7</sup>. Danach finde eine Kategorisierung des Projekts (nicht nur der deutschen Zulieferung) auf der Basis von potenziellen Umwelt- und Sozialauswirkungen in A-, B- oder C-Projekt statt (Classification). In einem dritten Schritt erfolge ein Abgleich mit den in den Common Approaches genannten Referenzstandards (Review): Dies seien in erster Linie diejenigen der Weltbankgruppe, das heißt die Weltbank Safeguards, die IFC Performance Standards und die Environmental, Health and Safety Guidelines<sup>8</sup>. Die nötigen Informationen hierfür würden zum einen über die Antragsteller zur Verfügung gestellt, die auf allgemeine, sektor- und projektspezifische Fragenkataloge antworteten, welche auch soziale Aspekte umfassten. Zum anderen würden gegebenenfalls weitere Informationsquellen genutzt, wie zum Beispiel Internet-Recherchen, Standortbesuche, Austausch mit anderen Exportkreditagenturen und Erkenntnisse der im IMA beteiligten Ressorts mit ihren Auslandseinrichtungen. Bei Kategorie-A-Projekten, also Projekten mit sehr hohem Risiko, seien die Anforderungen an die Bewertungsgrundlagen höher: Ein von Dritten erstelltes Umwelt- und Sozialgutachten (Environmental and Social Impact Assessment, ESIA) sei eine von mehreren Prüfungsgrundlagen. Das Ergebnis und die wesentlichen Elemente des Reviews seien Teil der Entscheidungsvorlage für den IMA, erklärte Junker. Bei regelmäßigen Treffen mit Partnern, die in dem Feld der Exportkreditgarantien arbeiteten, sogenannten „Practitioners' Meetings“, und gemeinsamer Begutachtung der Projekte mit Mitgliedsländern und der OECD, Peer Reviews, werde Transparenz zwischen den verschiedenen Exportkreditagenturen mit dem Ziel hergestellt, ein einheitliches Vorgehen bei der Projektprüfung und einen Austausch zu verschiedenen Nachhaltigkeitsthemen zu gewährleisten. Alle Projekte mit Risikostufe A und B würden

an die OECD berichtet, welche zum Verfahren der Umwelt- und Sozialprüfung und auch zu Projekten Informationen öffentlich zur Verfügung stelle. Als ein Teil der Transparenzmaßnahmen würden über die Internetseiten der Exportkreditgarantien diverse Projektinformationen veröffentlicht: So zum Beispiel bei A-Projekten unter anderem die ESIAs, bevor die Garantie endgültig vergeben werde sowie Informationen zu ausgewählten Projekten.

## Informations- und Beschwerdemöglichkeiten in den Common Approaches nicht genug beachtet

Christian Scheper, Forscher am Institut für Entwicklung und Frieden (INEF), ergänzte die verfahrensorientierten Darstellungen mit einem wissenschaftlichen Blick auf das deutsche System der Außenwirtschaftsförderung und der Exportkreditgarantien. Scheper, selbst Autor einer umfassenden Studie zu Exportkrediten und Investitionsgarantien aus menschenrechtlicher Perspektive, betonte, dass die Revision der Common Approaches Informations- und Beschwerdemöglichkeiten noch nicht genug beachte. Von der Außenwirtschaftsförderung sei zu erwarten, dass sie die UN-Leitprinzipien achte. Demnach müsse es ein „Policy Commitment“ der Außenwirtschaftsförderung geben, das öffentlich kommuniziert und langfristig idealerweise auch Teil der Unternehmensphilosophie der Exportkreditagenturen werde. Außerdem verlangten die UN-Leitprinzipien konkrete Mechanismen und Prozesse, wie geförderte Unternehmen ihre menschenrechtliche Sorgfaltspflicht umsetzen können. Auch müssten Beschwerdemechanismen und Verfahren zur Wiedergutmachung bei Verstößen gegen grundlegende Rechte eingerichtet werden.

Gerade bei Großprojekten, wie etwa Staudämmen, Bergbau, Infrastruktur, seien die Auswirkungen auf lokale Bevölkerungsgruppen häufig vielfältig, so Scheper. Die Projekte berührten sämtliche Bereiche des lokalen Lebens: Umsiedlungen, kulturelle Themen, wie heilige Stätten, die Lebensweise, den Unterhalt. Den Betroffenen müsse die Möglichkeit zur Mitsprache gegeben werden und dies in Anbetracht der Tatsache, dass die Situation aufgrund der Größe und Komplexität der Projekte für sie häufig unüberschaubar sei. Gerade transnationale Prozesse seien schwer nachzuvoll-

<sup>7</sup> So unterliegen etwa landwirtschaftliche Güter, Militärausstattung und Kredite, deren Laufzeit weniger als zwei Jahre betragen, nicht den Common Approaches.

<sup>8</sup> [http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/Topics\\_Ext\\_Content/IFC\\_External\\_Corporate\\_Site/IFC+Sustainability/Sustainability+Framework/Environmental,+Health,+and+Safety+Guidelines/](http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/Topics_Ext_Content/IFC_External_Corporate_Site/IFC+Sustainability/Sustainability+Framework/Environmental,+Health,+and+Safety+Guidelines/) (abgerufen: 05.12.13)

ziehen für die Betroffenen, weil oft sehr viele Akteure aus verschiedenen Ländern grenzüberschreitend involviert seien. Hier sei es entscheidend, dass den Betroffenen Mechanismen zugänglich sind, die „ihren Stimmen Gehör verschaffen“, betonte Scheper.

### Wenig Transparenz: Anfragen der Zivilgesellschaft zur Einsicht von Prüfberichten werden abgelehnt

Heike Drillisch von der Initiative GegenStrömung und hauptamtliche Koordinatorin des CorA-Netzwerks für Unternehmensverantwortung vertrat an diesem Abend die zivilgesellschaftliche Position. Beide Organisationen sind Mitunterzeichnerinnen von im Oktober 2013 veröffentlichten Forderungen<sup>9</sup> an den Bundestag und die Bundesregierung: „Für eine menschenrechtskonforme, sozial- und umweltverträgliche Außenwirtschaftsförderung.“ Zunächst wies Drillisch darauf hin, dass neben Exportkreditgarantien Investitionsgarantien und ungebundene Finanzkreditgarantien wichtige Instrumente der Außenwirtschaftsförderung seien. In diesen Bereichen seien die Regelungen noch weniger stringent und transparent. Des Weiteren stellte Drillisch eine Reihe von Forderungen auf:

- Es sollten Ausschlusskriterien festgelegt werden, wann bestimmte Projekte nicht gefördert werden, etwa wenn schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen drohen.
- Da die derzeitigen Projektprüfungen anhand von Weltbank- und IFC-Standards nicht ausreichen, um die Menschenrechtskonformität der Bürgschaftsvergabe zu gewährleisten, sollten Exportkreditagenturen eine eigene Menschenrechtspolitik etablieren, im Rahmen der Projektprüfung menschenrechtliche Folgeabschätzungen einführen und auch von den profitierenden Unternehmen den Nachweis einer Menschenrechtspolitik einfordern. Die Norwegische Agentur beispielsweise sei in dieser Hinsicht bereits weiter und habe eine solche Politik, die neben den Common Approaches die UN-Leitprinzipien als Basis für die Projektprüfung festlege. Auch würden in Norwegen und den Niederlanden Menschenrechte in Form einer Checkliste wesentlich umfangreicher abgefragt als in Deutschland.

- Die Common Approaches gelten nur für neue Anlagen und Erweiterungen, es sollten aber auch bei bestehenden Anlagen Menschenrechtsprüfungen erfolgen, um auszuschließen, dass es in den belieferten Projekten zu schwerwiegenden Menschenrechtsverstößen komme.
- Die betroffene Bevölkerung sollte einbezogen werden, wobei der politische Kontext, z. B. Einschränkungen der Meinungsfreiheit, berücksichtigt werden müsste.
- Wenn Unternehmen gegen menschenrechtliche Kriterien verstießen, sollten sie nicht in den Genuss von Außenwirtschaftsförderung kommen.
- Bisher sei es kaum möglich, von außen nachzuvollziehen, inwieweit Menschenrechte bei der Projektprüfung berücksichtigt würden. Eine Anfrage von GegenStrömung, Amnesty International und urgewald e. V., Prüfberichte für in der Vergangenheit verbürgte Projekte zu erhalten, sei von der Regierung abgelehnt worden.
- Das Parlament sollte regelmäßig informiert werden. Es könne vielleicht nicht über jede einzelne Garantie abstimmen, aber müsse die Gelegenheit haben, sich bei kritischen Fällen im Vorfeld einzuschalten. Die Hermes-Leitlinie von 2001, die Nuklear-Projekte von der Bürgschaftsvergabe ausgeschlossen hatte, wurde 2009 ohne parlamentarische Debatte aufgehoben.
- Für die Zukunft brauche es ein Gesetz, in dem Prüfkriterien sowie Transparenz- und Kontrollmechanismen geregelt würden.

### „Beschwerdemechanismen in Deutschland mit leichten Zugängen!“

Eine Abschlussdiskussion, moderiert von Michael Windfuhr, stellvertretender Direktor des Deutschen Instituts für Menschenrechte und Mitveranstalter des Abends, rundete die Tagung ab. Windfuhr eröffnete die Diskussion, indem er auf den Rahmen der UN-Leitprinzipien verwies, wo die staatliche Schutzpflicht im „Nexus zwischen Staat und Wirtschaft“ besonders hervorgehoben wird. Er zitierte die entsprechende Stelle aus den UN-Leitprinzipien:

<sup>9</sup> Für eine menschenrechtskonforme, sozial- und umweltverträgliche Außenwirtschaftsförderung Erwartungen an Bundestag und Bundesregierung, Oktober 2013: [http://www.gegenstroemung.org/drupal/sites/default/files/AWF\\_zivilgesellschaftliche%20Erwartungen\\_2013\\_end.pdf](http://www.gegenstroemung.org/drupal/sites/default/files/AWF_zivilgesellschaftliche%20Erwartungen_2013_end.pdf) [http://www.tdh.de/fileadmin/user\\_upload/inhalte/10\\_Material/Entwicklungspolitik/AWF\\_zivilgesellschaftliche\\_Erwartungen\\_2013-10.pdf](http://www.tdh.de/fileadmin/user_upload/inhalte/10_Material/Entwicklungspolitik/AWF_zivilgesellschaftliche_Erwartungen_2013-10.pdf) (abgerufen: 19.11.13)

„Die Staaten sollten zusätzliche Maßnahmen zum Schutz vor Menschenrechtsverletzungen durch Wirtschaftsunternehmen ergreifen, die sich in staatlichem Eigentum befinden oder unter staatlicher Kontrolle stehen oder von staatlichen Stellen wie Exportkreditagenturen und öffentlichen Investitionsversicherungs- oder Garantieagenturen erhebliche Unterstützung und Dienstleistungen erhalten, unter anderem, indem sie ihnen gegebenenfalls die Wahrnehmung der Sorgfaltspflicht in Bezug auf die Menschenrechte zur Auflage machen.“<sup>10</sup>

Christoph Strässer, Sprecher für Menschenrechte und humanitäre Hilfe der SPD-Bundestagsfraktion und seit Januar neuer Menschenrechtsbeauftragter der Bundesregierung, Regine Richter von urgewald e. V., Dr. Doris Witteler-Stiepelmann, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, sowie Christian Scheper und Matthias Koehler diskutierten. Die Diskussion konzentrierte sich auf die drei Punkte Transparenz, Beschwerdemöglichkeiten von Betroffenen und Wettbewerbsfähigkeit. Witteler-Stiepelmann erklärte zur Transparenzfrage, dass es viele Gespräche mit NROs und Diskussionen mit Fachleuten gebe, die im Feld der Exportkredite arbeiten und dass schon viele Fortschritte erzielt worden seien. In Anbetracht von Rohstoffprojekten in Kasachstan, Russland, Mauretanien und Venezuela, Wasserkraftwerken unter anderem in Kolumbien, der Dominikanischen Republik, Angola, Forstprojekten in Aserbaidschan, Spanplattenwerken in Weißrussland, sagte Regine Richter, brauche es eine höhere Transparenz, wie im Einzelnen Menschenrechte geprüft würden. Vor diesem Hintergrund habe sie zusammen mit anderen NROs für eine ganze Reihe von Projekten Prüfberichte angefragt. Nach anderthalb Jahren habe sie nun einen ablehnenden Bescheid bekommen. „Es ist ein Stochern im Nebel“, sagte Richter. Strässer erklärte den Bedarf an unabhängigen Beschwerdestellen anhand eines Falles aus Kambodscha. Hier seien Menschen für die Errichtung einer Kautschuk-Plantage vertrieben worden und hätten sich nur an Beschwerdestellen in Kambodscha wenden können – mit dem Ergebnis, dass keine einzige Beschwerde zu einem Verfahren geführt habe. „Wir können es hinbekommen, dass wir für diese Menschen eine Beschwerdestelle einrichten“, sagte Strässer. „Einen Beschwerdemechanismus in Deutschland mit leichten Zugängen.“

Koehler befürchtete, dass Deutschland die Rolle als Partner und Gestalter verlieren könne, wenn ausländi-

schen Partnern so hohe Standards als Bedingung zur Kooperation gestellt werden würden, dass diese kaum erfüllbar seien. Umwelt- und menschenrechtliche Standards würden bei Projekten eher eingehalten, wenn die deutsche Exportkreditagentur mit im Spiel sei. Aus dem Publikum meldete sich ein Vertreter des Deutschen Bundesverbandes Groß- und Außenhandel, der sagte, dass es der deutschen Wirtschaft zwar gut gehe, es aber dennoch Konzentrationstendenzen gebe. Besonders für kleine Betriebe sei es wichtig, dass die Anforderungen umsetzbar seien. Scheper entgegnete: „Die Forderungen auf der menschenrechtlichen Seite sind nicht dramatisch, sondern selbstverständlich. Dass das so schwierig scheint, heißt, dass wir bei transnationaler Wirtschaftsförderung insgesamt umdenken müssen.“ Thomas Prinz vom Auswärtigen Amt, selbst Mitglied des IMA, erläuterte noch einmal den Entscheidungsprozess und betonte, dass die Projekte auch im Ansehen der BRD stattfinden sollten und der IMA nicht zuletzt deshalb schon darauf achte, dass die unterstützten Projekte dem Image der BRD nicht schaden. Dennoch sei die Außenwirtschaftsförderung nicht das geeignete Instrument um den Schutz von Menschenrechten durchzusetzen. Peter Eigen, Gründer von Transparency International, lobte die Zunahme der Sozialverantwortung von Unternehmen in den letzten 20 Jahren. Jürgen Meyer, Geschäftsführer Forum Umwelt und Entwicklung, provozierte mit der Frage: „Kann es in einer Marktwirtschaft Aufgabe der Bundesregierung sein, Exportüberschüsse in Rekordhöhe zu treiben? Ist das nicht Merkantilismus?“

### Menschenrechtliche Risikoanalyse: eine Methode, die Wirtschaft und Menschenrechtsanwälte zusammenbringt

Michael Windfuhr hob zum Abschluss der Veranstaltung zusammenfassend hervor, dass eine weitere Revision der Common Approaches notwendig sei, die eine menschenrechtliche Risikoanalyse verankere. Die UN-Leitprinzipien böten hierbei etwas, das andere Referenzstandards nicht hätten: eine „agreed language“, also eine gemeinsame Sprache für Menschenrechtsrisiken in der Wirtschaft, die sowohl von Menschenrechtsanwälten als auch von großen Teilen der Wirtschaft akzeptiert wurde. Eine menschenrechtliche Risikoanalyse in ihrem Sinne, bezweckt eine gebotene Sorgfalt, unternehmerische Entscheidungen so zu fällen, dass sie nicht zu schwerwiegenden Menschen-

10 UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte, Säule I, Prinzip 4. Herausgeberin der deutschen, nichtamtlichen Übersetzung: Geschäftsstelle Deutsches Global Compact Netzwerk (DGCN), Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

rechtsverletzungen führen, sich also an bereits bestehendes internationales Recht halten. Wie sich eine solche gebotene Sorgfalt im Einzelnen umsetzen lässt, ist eine Frage der Forschung und der Best-Practices. Des Weiteren, so Windfuhr, sei es notwendig, die Partizipation von Betroffenen zuzulassen und zu verbessern. Die Frage, wie viel mehr Transparenz gegenüber dem Parlament notwendig sei, bleibe offen. Die Methodik einer menschenrechtlichen Folgeabschätzung (Human Rights Impact Assessment) müsse unter Berücksichtigung dieser Aspekte genau durchdacht und fortschreitend eingeführt werden. Die erzielten Fortschritte in der, eingangs von Heino von Meyer erwähnten, Korruptionsbekämpfung seien trotz des Wettbewerbsarguments erreicht worden. Daraus könne viel für die Diskussion über Wirtschaft und Menschenrechte gelernt werden.

## Referentinnen und Referenten

- David Drysdale, Head of OECD Export Credits Division, OECD
- Heike Drillisch, GegenStrömung
- Dr. Ingo Junker, Euler Hermes, Leiter der Abteilung Nachhaltigkeit
- Dr. Matthias Koehler, Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi), Leiter des Referats Exportfinanzierungen, Exportkreditversicherungen
- Heino von Meyer, Direktor, OECD Berlin Centre
- Regine Richter, urgewald e. V.
- Christian Scheper, Institut für Entwicklung und Frieden (INEF)
- Prof. Dr. Gesine Schwan, Präsidentin, HUMBOLDT-VIADRINA School of Governance
- Christoph Strässer, Sprecher für Menschenrechte und humanitäre Hilfe der SPD-Bundestagsfraktion, seit Januar 2014 Menschenrechtsbeauftragter der Bundesregierung
- Michael Windfuhr, Stellvertretender Leiter des Deutschen Instituts für Menschenrechte
- Dr. Doris Witteler-Stiepelmann, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), Referat 113, Exportkreditgarantien, Investitionsgarantien

**„Staaten sollten  
Einrichtungen sowie von  
ihnen geförderte Unter-  
nehmen oder Projekte  
zu menschenrechtlicher  
Sorgfalt anhalten“**

*UN-Leitprinzipien für Wirtschaft  
und Menschenrechte*

Die Mitgliedsländer der OECD nutzen zur Außenwirtschaftsförderung unterschiedliche Instrumente. Staatliche Exportförderprogramme spielen vor allem im Handel mit Schwellen- und Entwicklungsländern eine wichtige Rolle. In Deutschland werden neun Prozent dieser Exporte in Schwellen- und Entwicklungsländer durch sogenannte „Hermes-Deckungen“ gegen wirtschaftliche und politische Risiken abgesichert.

Mit der Annahme der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte ist 2011 ein neuer Referenzrahmen entstanden, der die Staatenpflichten in diesem Bereich konkretisiert. Im Juni 2012 wurde mit den OECD „Common Approaches“ der internationale Referenzrahmen für Umwelt- und Sozialprüfungen (Due Diligence) bei staatlich geförderten Exportkrediten neu justiert. Deutschland ist daher gefordert zu prüfen, ob die vorhandenen Verfahren die Anforderungen von UN und OECD erfüllen.

Vor dem Hintergrund von negativen sozialen und ökologischen Folgen, beziehungsweise von Menschenrechtsverletzungen, haben Nichtregierungsorganisationen die Förderung einzelner Export- und Investitionsvorhaben immer wieder kritisiert. Sie fordern deshalb eine eigenständige gesetzliche Regelung und eine Reform der Außenwirtschaftsförderung.

#### Hinweise

Die Veranstaltung wird Englisch-Deutsch simultan übersetzt.

Der Veranstaltungsort ist rollstuhlgerecht.

Auf Anfrage bieten wir Gebärdensprachdolmetschen an. Bitte melden Sie sich hierfür bis zum **28. Oktober 2013** an.



#### Anmeldung und Information

Deutsches Institut für Menschenrechte

Ingrid Müller

Zimmerstraße 26/27, 10969 Berlin

Tel.: 030 25 93 59 - 453

Fax: 030 25 93 59 - 59

E-Mail: [mueller.i@institut-fuer-menschenrechte.de](mailto:mueller.i@institut-fuer-menschenrechte.de)

[www.institut-fuer-menschenrechte.de](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de)

#### Online-Anmeldung erbeten bis zum 4. November 2013

<http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/index.php?id=2362>

#### Veranstaltungsort

HUMBOLDT-VIADRINA School of Governance

Wilhelmstraße 67, 10117 Berlin

#### Informationen zur Anfahrt

<http://www.humboldt-viadrina.org/service/impressum/>

**debatte.**  
INTERNATIONAL

Montag, 11. November 2013  
18:00 – 21:00 Uhr  
HUMBOLDT-VIADRINA  
School of Governance, Berlin

#### Einladung

## Soziale und Menschenrechtliche Standards in der Außenwirtschaftsförderung

Zur Umsetzung der „Common Approaches“  
der OECD und der UN-Leitprinzipien für  
Wirtschaft und Menschenrechte



# Programm

Montag, 11. November 2013

18:00 Uhr

HUMBOLDT-VIADRINA

School of Governance

Wilhelmstraße 67

10117 Berlin

**Simultanübersetzung**

**Englisch/Deutsch**

18:00 Uhr Begrüßung und Einführung

**Heino von Meyer**

Direktor, OECD Berlin Centre

Erläuterungen zum „Common Approaches“-Prozess

Moderation: **Prof. Dr. Gesine Schwan**

Präsidentin, HUMBOLDT-VIADRINA School of Governance, Berlin

---

18:15 Uhr OECD Common Approaches and UN Guiding Principles  
on Business and Human Rights –  
The International Context for Export Promotion

**David Drysdale**

Head of OECD Export Credits Division, OECD Paris

---

18:40 Uhr Praxis der Außenwirtschaftsförderung:  
Die Relevanz der neuen „Common Approaches“ in der Anwendung

**Dr. Matthias Koehler**

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi),

Leiter des Referats Exportfinanzierungen, Exportkreditversicherungen, Berlin

**Dr. Ingo Junker**

Euler Hermes, Leiter der Abteilung Nachhaltigkeit, Berlin

**Christian Scheper**

Institut für Entwicklung und Frieden (INEF), Duisburg

---

19:30 Uhr NGO-Perspektive:  
Forderungen für eine Verbesserung des derzeitigen  
Verfahrens der Exportförderung

**Heike Drillisch**, GegenStrömung, Potsdam

---

20:00 – 20:50 Uhr Abschlussdiskussion

Moderation: **Michael Windfuhr**

Stellvertretender Direktor, Deutsches Institut für Menschenrechte, Berlin

**Christian Scheper**, INEF

**Regine Richter**, urgewald e.V.

**Dr. Matthias Koehler**, BMWI

**Dr. Doris Witteler-Stiepelmann**, Bundesministerium für wirtschaftliche  
Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), Referat 113, Exportkreditgarantien,  
Investitionsgarantien

**Christoph Strässer**, Sprecher für Menschenrechte und humanitäre Hilfe  
der SPD-Bundestagsfraktion

---

Anschließend Brezeln und Wein



# Submission to OECD Consultation between Civil Society Organisations (CSOs) and Members of the OECD's Working Party on Export Credits and Credit Guarantees (ECG)

by the Danish Institute for Human Rights, French National Consultative Commission on Human Rights and German Institute for Human Rights

19 November 2013

## 1 NHRIs and the ICC

The UN General Assembly's 1993 Paris Principles provide for the establishment of national institutions for the promotion and protection of human rights, which are subject to requirements including independence, impartiality and pluralism.

The core functions of NHRIs include monitoring of compliance with international human rights standards in their respective countries, in line with each state's legal obligations, conducting investigations, reporting to international and regional supervisory bodies, such as the UN Human Rights Council, undertaking research and performing human rights education and, for some NHRIs, adjudicating complaints concerning human rights violations.

A large majority of the OECD's member states have established such institutions.

Worldwide there are over 100 NHRIs, each with a mandate provided for by national law to promote and protect human rights.

The International Coordinating Committee (ICC) is the worldwide association of National Human Rights Institutions. Formal networks of NHRIs have also been established in each of the four regions of African, Asia-Pacific, the Americas and Europe.

## 2 NHRIs, business and human rights

The mandate of NHRIs to address business and human rights issues has been affirmed by the UN Guiding Principles on Business and Human Rights (UNGPs), the UN Human Rights Council, in its resolution 17/4 endorsing the UNGPs, and by NHRIs themselves, in the ICC's 2010 Edinburgh Declaration<sup>1</sup>, and four subsequently concluded NHRI regional action plans.<sup>2</sup>

NHRIs fulfil this mandate on business and human rights through a range of interventions, in line with national contexts. Such interventions include:

- Delivering human rights and business education, both to rights-holders and duty-bearers, including public authorities and the corporate sector;
- Adjudicating formal complaints received from victims of business-related human rights abuses;
- Conducting formal investigations into business-related human rights abuses;
- Reporting on business and human rights issues to international and regional supervisory mechanisms, such as the UN's Universal Periodic Review.

1 [http://scottishhumanrights.com/application/resources/documents/ENG\\_Sep\\_2010\\_Edinburgh\\_Declaration\\_FINAL\\_101010\\_1417h.doc](http://scottishhumanrights.com/application/resources/documents/ENG_Sep_2010_Edinburgh_Declaration_FINAL_101010_1417h.doc) (retrieved: 19.02.2014).

2 Available at: <http://nhri.ohchr.org/EN/Themes/BusinessHR/Pages/Capacity%20Building.aspx> (retrieved: 19.02.2014).



### 3 Issues of concern regarding OECD Common Approaches

The NHRIs of France, Germany and Denmark identify the following main issues of concern regarding the consistency of actions of the Working Party and national export credit agencies with the requirements of the UN Guiding Principles on Business and Human Rights<sup>3</sup>:

- i. **Integration of human rights:** How is respect for human rights being effectively integrated as an evaluative criterion for ECA-sponsored activities at national level, in line with the state duty to protect human rights, as set out in Pillar I of the UN Guiding Principles on Business and Human Rights, and the corporate responsibility to respect, under Pillar II?
- ii. **Improving transparency:** Transparency is prerequisite to accountability of state and private sector duty bearers to human rights standards, but is currently lacking in relation to export-credit supported activities. What role will the Common Approaches, and the Working Party, play in resolving this?
- iii. **Grievance mechanisms:** What steps are the Working Party and national authorities taking to meet the requirement for effective mechanisms to provide a remedy for any complaints relating to ECA-sponsored activities, in line with the requirements of Pillar III of the UN Guiding Principles on Business and Human Rights?

Further detail regarding each of these issues is provided below, along with the ICC's recommendations in relation to each, as included in the ICC's 2011 submission to the Common Approaches review.<sup>4</sup>

#### 3.1 Integration of respect for human rights into evaluation processes

**Screening and classification:** The Common Approaches do not specify the type of information applicants must provide to an ECA during the screening and clas-

sification process, or where responsibility should be allocated within an ECA for screening applications. Only some ECAs, for instance, involve a specialist environmental practitioner in the screening process.

**Recommendation:** Clear requirements should be set that information requested from applicants for screening and classification purposes should be appropriate and adequate to identify and assess any potential adverse human rights impacts of projects. It should further be required that screening and classification be performed by a practitioner appropriately qualified to undertake environmental, social and human rights risk and impact assessment.

**Application of the Common Approaches to existing operations:** The OECD Common Approaches distinguish between existing operations and new projects. Existing operations will be assessed for potential environmental and/or social risks before official support is granted, but are not required to be classified and subjected to review.<sup>5</sup>

**Recommendation:** To ensure OECD Members meet their obligations under international human rights law, where assessment of existing projects indicates actual or potential adverse human rights impacts, the classification and review regime of the Common Approaches should be applied to any applications for support relating to such projects.

**Project categorisation:** The 2007 Common Approaches required initial screening and classification of a project for which ECA support is being sought to determine whether the project falls into one of three possible project categories, each category reflecting a different level of environmental risk (Category A, Category B, etc.). Under the 2007 Common

Approaches, the definitions relating to these categories were not adequate to address human rights impacts of ECA-supported business activities. The definitions included under the 2011 revision, however, now

3 See Written Submission of the ICC Working Group on Business and Human Rights to the 2011 revision of the OECD Common Approaches, available at: <http://nhri.ohchr.org/EN/Themes/BusinessHR/Pages/International%20Policy%20Development.aspx> (retrieved: 19.02.2014).

4 Only those recommendations remaining relevant subsequent to the 2011 review are included i.e. recommendations by the ICC which were met by changes to the text of the Common Approaches in the 2011 review are omitted.

5 Draft Council Recommendation, TAD/ECG(2011)9REV, para.8.

include explicit references to the social impacts of projects, a change which represents a significant improvement.<sup>6</sup>

**Recommendation:** At the earliest opportunity, the Common Approaches should be subject to further adjustment to ensure a consistent definition of social and human rights impacts throughout.

**Evaluation, decision and monitoring:** The 2011 revision of the Common Approaches provides limited guidance on the issue of whether:

- i. an application for support should be declined due to environmental, social and human rights concerns, or
- ii. approval should be conditional upon certain criteria being met. Nor is clear or sufficient guidance given regarding the assignment of responsibility for evaluation, determination of applications and monitoring or follow-up of corrective action requests.

**Recommendation:** To ensure compliance with OECD member states' existing international human rights obligations, the Common Approaches must provide ECAs with a clear basis for legitimately declining to support a project on the basis of human rights concerns identified in screening, classification, review, monitoring or reporting, and likewise should establish the possibility of conditional approval for project support.

### 3.2 Transparency

National legislation and other rules on access to information vary from country to country. In some countries, there are transparency mechanisms applicable to investment guarantees, as appears to be the case in the USA: the Overseas Private Investment Corporation (OPIC) is required to report annually to the legislature regarding compliance with the "Environmental and Social Policy Statement (ESPS)".

In other countries, however, transparency mechanisms are entirely lacking. In Germany, for example, in Oc-

tober 2013, NGOs called for public access to information concerning any promoted projects that could have environmental, social or human rights impacts.<sup>7</sup>

In addition, no information has to date been published by the Working Party on what measures, if any, are being taken to give practical effect to changes made in the last review of the Common Approaches relating to prevention of negative impacts on human rights.

**Recommendation:** To ensure consistency within the Common Approaches, the exchange and disclosure of information provisions in Chapter VI should be aligned with the requirements of the human rights to access to information and to participation. The Working Party should review its reporting processes to extend access to information and accountability with regard to its own activities.

### 3.3 Grievance mechanisms

Under the 2011 revision, the Common Approaches still do not provide means for project-affected individuals and communities to raise concerns and grievances regarding ECA-supported projects.

Access to remedy forms the third pillar of the United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights, including both judicial and non-judicial mechanisms. This can include project and organisational-level grievance mechanisms that do not interfere with availability of judicial remedies.<sup>8</sup>

The text of the Common Approaches does not reference grievance mechanisms.

Individual ECAs seldom reference grievance mechanisms or require that applicants/clients have a grievance mechanism in place for impacted rights-holders and stakeholders. Furthermore, ECAs themselves tend not to have a grievance mechanism in place for rights-holders and stakeholders to raise concerns about ECA activity or conduct. Whilst it may be the case that concerns can be raised on a case-by-case basis, by and large, formal requirements and relevant procedures are not currently in place.

<sup>6</sup> Draft Council Recommendation, TAD/ECG(2011)9REV, para.9.

<sup>7</sup> [http://www.gegenstroemung.org/drupal/sites/default/files/AWF\\_zivilgesellschaftliche%20Erwartungen\\_2013\\_end.pdf](http://www.gegenstroemung.org/drupal/sites/default/files/AWF_zivilgesellschaftliche%20Erwartungen_2013_end.pdf)

<sup>8</sup> See UN Guiding Principles, especially 22, 27, 28, 29, 31.

**Recommendation:** To ensure effective access to remedy for project-affected individuals and communities, and to align the Common Approaches with the UN Guiding Principles on Business and Human Rights and the OECD Guidelines for Multinational Enterprises, the Common Approaches should refer to grievance mechanisms that are compatible with international human rights principles,<sup>9</sup> both at the project level and the ECA level.

As part of impact assessment and monitoring specifications, the Common Approaches should require applicants/clients to have in place a project-level grievance mechanism and ECAs should monitor the implementation of such grievance mechanisms.

The Common Approaches should further require Members to ensure that a grievance mechanism is in place that can receive complaints from individuals and communities affected by projects supported by the Member's ECA.

## 4 Final remarks

All OECD member states are committed, through their national constitutions and international legal obligations, to respect for human rights. In addition, the OECD itself is committed to respect for human rights, particularly in the context of aid effectiveness, and to transparency, as a key element of good governance.

In this context, further improvements in the regulation of export assistance are critical to the credibility of the Common Approaches, the Working Party, and national export credit agencies.

9 See UN Guiding Principle 31.



Deutsches Institut für Menschenrechte

Zimmerstr. 26/27

10969 Berlin

Tel.: 030 25 93 59 – 0

Fax: 030 25 93 59 – 59

[info@institut-fuer-menschenrechte.de](mailto:info@institut-fuer-menschenrechte.de)